

ضياح الأهداف الأساسية للموازنة العامة في العراق للمدة (2015-2019) دراسة تحليلية

م.م. مصطفى راشد علي¹ ، م. محسن خضير عباس²

المستخلص

تعتمد أنظمة إعداد الموازنات العامة المتبعة بعد عام 2003 في العراق على الأبواب والبنود، إذ يركز على تحقيق الإيرادات دون أي اعتبار للتخطيط المتوسط أو طويل الأجل، ولا يتم فيه تقييم عوامل الإنتاجية والأداء، كما إن تحقيق الإيرادات يركز على القواعد والإجراءات واللوائح أكثر من تركيزه على الكفاءة الاقتصادية، أما النفقات العامة فتحدد في ضوء الآثار المترتبة عليها بسبب عدم التركيز على الاستخدام الأمثل لهذه الموارد، مما يؤدي إلى وجود هدر في هذه الموارد، وهذا يعني أن الموازنات العامة في العراق تقوم بنيتها على أساس أن النفقات العامة تصنف إدارياً، أي أن النفقات العامة توزع على الدوائر والوزارات التي تدخل موازنتها في الموازنة العامة على شكل اعتمادات أو مخصصات سنوية، ثم تُصنّف هذه المبالغ السنوية التي تخصص لكل وحدة إدارية في شكل نوعي، ووفق الغرض من النفقة التي تسمى بنود الإنفاق أو مواد الإنفاق وغالباً ما تكون متشابهة، فالموازنات استنساخ لما درجت عليه الموازنات العامة في العراق منذ عام 2004 التي لا تختلف أحداها عن الأخرى سوى في الأرقام التقديرية للإيرادات العامة والنفقات العامة، إذ يمكن توصيفها بأنها موازنات توزيعية مهيمنة رئيسية توزيع إيرادات النفط العراقي على أبواب الصرف التقليدية دون إن تؤدي إلى تغيير نوعي أو هيكلي في بنية الاقتصاد العراقي.

الكلمات المفتاحية: الموازنة العامة، الإيرادات العامة، النفقات العامة، الكلف الاقتصادية

The Loss of the Main Objectives of the General Budget in Iraq for the Period (2015-2019), an Analytical Study

Assist. Lecturer Mustafa Rashed Ali¹ , Lecturer Mohsin Khudhair Abbas²

Abstract

The general budgeting systems followed after 2003 in Iraq are based on sections and items. It focuses on achieving revenue without any consideration for medium or long-term planning. Productivity and performance factors are not evaluated. Revenue realization focuses on rules, procedures and regulations more than Its focus is on economic efficiency. Public expenditures are determined in the light of their implications because of a lack of focus on the optimal use of these resources, resulting in a waste of these resources. This means that public budgets in Iraq are structured on the basis that public expenditures are classified administratively, i.e. General expenses are distributed to departments and ministries whose budgets are included in the general budget in the form of appropriations or annual allocations, then these annual amounts allocated to each administrative unit are classified in a qualitative form, according to the purpose of the expenditure, which are called expenditure items or items of expenditure and are often similar . The budgets are a replication of what has been the general budgets in Iraq since 2004, which differ from each other except in the estimated figures of public revenues and public expenditures, as they can be described as distributive budgets whose main task is to distribute Iraqi oil revenues at the exchange doors. Without leading to a qualitative or structural change in the structure of the Iraqi economy.

Keywords: general budget, public revenues, public expenditures, economic costs

انتساب الباحثين

¹ مديرية تربية ذي قار، العراق، ذي قار، 64001
² كلية الادارة والاقتصاد، جامعة واسط، العراق، واسط، 52001

¹ amustsfacr@gmail.com

² mkdhair@uowasit.edu.iq

¹ المؤلف المراسل

معلومات البحث
تاريخ النشر : حزيران 2022

Affiliation of Authors

¹ DhiQar Education Directorate, Iraq, DhiQar, 64001

² College of Administration and Economic, University of Wasit, Iraq, Wasit, 52001

¹ amustsfacr@gmail.com

² mkdhair@uowasit.edu.iq

¹ Corresponding Author

Paper Info.

Published: June 2022

المقدمة

تعد الموازنة خطة أو برنامج عمل، تترجم فيه الحكومة سياستها الاقتصادية والاجتماعية إلى أهداف سنوية رقمية، وليست مجرد برنامج عمل خاص بوزارة المالية يبين الكفاءة في إدارة الأموال وحسب، ولا تتقرر فعالية الموازنة بذاتها فقط، بل ترتبط بأدوات التخطيط المالي الأخرى كسياسة التسليف وسياسة النقد الأجنبي، وتقاس بالنتائج الاقتصادية الاجتماعية وليس بالنتائج المالية فقط. كما لم تساهم الموازنة العامة باستحداث وتوسيعات حقيقية في الطاقات الإنتاجية والخدمية للقطاع العام والإدارات الحكومية وكان من المفروض على الدولة إن يكون لها برنامج واضح لتحديث القطاع العام وإقامة بعض المشاريع الإستراتيجية الموفرة للعمل من أجل تنويع الاقتصاد العراقي والانتقال به من اقتصاد ريعي إلى اقتصاد إنتاجي بالتزامن مع تبني حزمة من الإجراءات الداعمة للقطاع الخاص الوطني وهو ما أغفلته كل الموازنات السابقة معززة بذلك من الصفة الريعية للاقتصاد وهو ما يحول دون تبني إجراءات حقيقية لمعالجة مشكلة البطالة في العراق.

أهمية الدراسة:

تكمن أهمية الدراسة من تحديد الدور الذي تؤديه الموازنة العامة في تحقيق الأهداف العامة التي صممت من أجلها الموازنة، والتعرف على أنواع الموازنات العامة وتطورها، فضلاً عن بيان فقدان الأهداف الاقتصادية والاجتماعية التي تحملها الموازنة العامة في العراق.

مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة البحث بما يأتي

1. إن الموازنات المنفذة خلال المدة 2004-2019 لم تصمم على أسس المعايير الدولية التي يعتمدها صندوق النقد الدولي المتعلقة بشفافية الموازنة، وهي مجالات أساسية، منها وضوح الأدوار والمسؤوليات، وتوفير المعلومات للمجتمع، وتحضير وتطبيق وانفتاح للموازنة و ضمانات النزاهة.
2. إن المالية العامة العراقية لم تتعد طيلة الحقبة الماضية عن دائرة التناقض، بين الكفاية الإنتاجية وبين العدالة في توزيع ثمار الناتج المحلي الإجمالي، فكفة العدالة في توزيع موارد الموازنة قد هيمنت على الكفاية الإنتاجية الممكن تحقيقها.

هدف الدراسة:

إن الآليات المتبعة في تنفيذ الموازنة العامة تتم من خلال إتباع الأسلوب المالي التقليدي الذي لا يتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية، فضلاً عن مشكلة الفساد المستشرية في العراق الذي يحول بعدم تنفيذ مشاريع الموازنة بشكل ذي كفاءة وتقديم الخدمات العامة بشكل مقبول ومن أجل إصلاح الموازنة والحد من الفساد فيها.

فرضية الدراسة:

تتطلب فرضية الدراسة من فرضية مفادها: أن سوء الإدارة المالية في العراق وتخطتها وعدم قدرتها على التصرف المنهجي في الموارد المالية، ساهم بشكل كبير في ضياع الأهداف الأساسية للموازنة العامة.

المحور الأول: الموازنة العامة وخصائصها والاتجاهات الحديثة

في العراق

أولاً: مفهوم الموازنة العامة

هناك تعريفات كثيرة للموازنة العامة منها: (أنها خطة تمويل جميع الأنشطة الاقتصادية المزمع تنفيذها من قبل الدولة في سنة قادمة، وهي تمثل مرحلة التنفيذ السنوية من الخطط الاقتصادية الخمسية بالنسبة لمجتمع يخطط اقتصاده مركزياً)⁽¹⁾، وقد عرفت أيضاً (بأنها وثيقة تصب في قالب مالي قوامه الأهداف والأرقام، أما الأهداف فتعبر عما تعتمزم الدولة القيام به من برامج ومشروعات خلال فترة مقبلة. وأما الأرقام فتعبر عما تعتمزم الدولة أنفاقه على هذه الأهداف وما تتوقع تحصيله من مختلف مواردها خلال الفترة الزمنية المنوه عنها وهي عادة تحدد بسنة مالية)⁽²⁾، أو هي خطة سنوية اقتصادية مالية متمثلة بمجموعة من الأهداف والبرامج المقرر تنفيذها من قبل وحدات الدولة المختلفة خلال فترة زمنية معينة سنة عادةً، معبراً عنها بتقديرات تكاليفها المالية مع بيان تقديرات مصادر تمويلها، في إطار خدمة الأهداف العامة الوطنية على اعتبارها أداة تخطيطية لا يمكن ممارسة نشاطاتها دون إنفاق ولا يمكنها أن تنفق دون الحصول على الموارد المالية⁽³⁾، وعرفت بأنها وثيقة تتضمن تقديراً لنفقات الدولة وإيراداتها العامة لمدة محددة مقبلة عادة ما تكون سنة التي يتم تحديدها وفقاً لأهداف الدولة وفلسفتها⁽⁴⁾

ثانياً: مراحل تطور الموازنة العامة

لقد تطور مفهوم الموازنة مع تطور دور الدولة في المجتمع، حيث أصبحت برنامج أوسع يعكس فيه مجموعة النشاطات

المرحلة الثالثة: وهي المرحلة التي تحول فيها فرض الرقابة وخدمة الإدارة الحكومية، نحو خدمة العملية التخطيطية حيث تركز الاهتمام فيها على محاولات ربط السياسة المالية والاقتصادية التي تقودها الحكومة بخطة اقتصادية محددة، ونتيجة لهذه المحاولات تحولت الموازنة إلى نظام التخطيط والبرمجة.

المرحلة الرابعة: وهي مرحلة إيجاد طرق تحليلية لإعداد الموازنة، بهدف دعم مرحلة اتخاذ القرار الذي من خلاله يتم تحديد الأهداف والعمليات التنفيذية، لتحقيقها من نقطة الصفر، حيث أطلق عليها الموازنة الصفرية. جدول (1).

الاقتصادية والمالية للدولة، ألا أن هذا التطور لم يظهر فجأة وإنما مر بعدة مراحل، تميزت كل منها باتجاه معين للموازنة، ومن ثم أثرت في شكلها ومضمونها بحيث لكل مرحلة سماتها وخصائصها: (5).

المرحلة الأولى: ظهور موازنة البنود التي تهتم بفرض الرقابة على العمليات المالية الحكومية وذلك من خلال نظام مترابط للتأكد من صحة صرف الاعتمادات المخصصة للأغراض التي حددت من أجلها.

المرحلة الثانية: وهي مرحلة تحول الاهتمام الأساسي لخدمة الإدارة الحكومية، وقياس الأعمال المنجزة حيث أصبح يطلق عليها موازنة البرامج والأداء.

الفترة	الموازنة	التركيز
بداية القرن العشرين	الموازنة التقليدية (البنود)	الرقابة
الخمسينات من القرن العشرين	موازنة البرامج والأداء	الاقتصادية والكفاية الإدارية
الستينات من القرن العشرين	نظام التخطيط البرمجة، الموازنة	التخطيط، التقييم، الفاعلية
السبعينات والثمانينات من القرن العشرين	الموازنة الصفرية	التخطيط، تخفيض التخصيصات
التسعينات من القرن العشرين	موازنة الأداء	المساءلة والكفاية الاقتصادية

جدول (1) أنواع الموازنات وفترات ظهورها واتجاهات تركيزها

المصدر: من عمل الباحثان

الإنتاج النفطي وزيادة الدخل والسيطرة على التضخم، والعمل على تخفيض المديونية الخارجية⁽⁷⁾.

وتمثل مرحلة التغيير ما بعد عام 2003 منعطفاً مختلفاً في تاريخ العراق، على المستوى السياسي والاجتماعي والقانوني والاقتصادي، إذ تمثلت في تفكيك الدولة العراقية، وتدمير البنى التحتية والمنشآت الاقتصادية والمرافق الحيوية، مما أدى إلى حدوث التشرذم الهيكلي، والاختلالات المؤسسية في إدارة الاقتصاد الوطني والاختلال في الهيكل الإنتاجي للاقتصاد ودرجة عالية من الاعتماد على الخارج واختلال هيكل الموازنة العامة والعجز المالي والمديونية الخارجية⁽⁸⁾، وقد ظهرت هذه الاختلالات نتيجة التحول لاقتصاد السوق وظهور مشكلات الأمن والفساد الإداري والمالي والبطالة والفقر والأعمار⁽⁹⁾، استناداً إلى التوجهات الجديدة للدولة القائمة على برامج الإصلاح الاقتصادي ورسم سياسة توزيع الموارد على القطاعات المختلفة، وفق أولويات محددة مع التوجه لدعم القطاع الخاص، وتشجيع الاستثمار المحلي والأجنبي، كما تسعى السياسة المالية إلى تنويع مصادر التمويل وعدم الاقتصار

ثالثاً: الموازنة العامة وتوجهاتها الحديثة وفقاً للدستور العراقي

تعد الموازنة العامة في العراق إحدى أهم الوثائق الاقتصادية التي تعدها الحكومة تنعكس فيها الخطط الاقتصادية والاجتماعية والسياسية كافة التي تنوي الحكومة تنفيذها خلال مدة زمنية معلومة، والتي تمثل انعكاس لتوجهات الدولة الموضحة في الدستور العراقي باعتبارها البوتقة التي يصب فيها الدستور العراقي توجهاته العريضة ومن ثم تقوم الحكومة بتنفيذها على شكل برامج وخطط أسواء استثمارية أم استهلاكية، ومن ثم تمثل الانعكاس التنفيذي لصورة القوانين التشريعية العامة التي نجدها في الدستور العراقي⁽⁶⁾، إذ تستند السياسة المالية بعد عام 2003 على قواعد مستمدة من الدستور العراقي الذي أكد في المادة (110) ثالثاً: يكون رسم السياسة المالية من قبل السلطات الاتحادية، كما أكدت المادة (80) رابعاً: يتم إعداد مشروع الموازنة العامة والحساب الختامي وخطط التنمية، من قبل السلطة التنفيذية، فقد عملت برامج الموازنة على مجموعة من الأهداف تتمثل بزيادة

يحتل العراق مراتب متأخرة على مؤشر مدركات الفساد التابع لمنظمة الشفافية الدولية إذا احتل العراق مرتبة 161 من أصل 168 دولة وهو بهذه المرتبة يعد من البلدان الأكثر فساداً على مستوى العالم⁽¹²⁾، مما ينعكس بشكل كبير على تندي مستوى التنمية الاقتصادية، بسبب عدم توجيه النفقات العامة التي اقترضت الحكومة من أجل تحقيق أهدافها والتي تؤدي إلى فشل المشاريع الإنتاجية ومن ثم ضياع اثر الإنفاق العام.

2. الإنفاق العسكري والأمني

تعرض العراق في منتصف عام 2014 إلى عدم استقرار بالأوضاع الأمنية وسقوط بعض المحافظات في قبضة (داعش) التي بحسب إحصائيات أنها تستنزف نحو (40%) من إجمالي الموازنة العامة في العراق فضلاً عن العراق يحتاج إلى مبالغ كبيرة لإعادة بناء المناطق المحررة التي تعتبر التحدي الأكبر لاقتصاد العراق وزيادة تكاليف التسليح ورواتب القوات الأمنية والحشد الشعبي وتوقف إنتاج النفط في تلك المناطق، ولكن لا توجد إحصائيات دقيقة عن حجم التكاليف لكنها قدرت نحو (300) مليار دولار ونحو (4) ملايين نازح في ظل عجز الموازنة العامة⁽¹³⁾، كما أدت الحرب التي شنتها داعش إلى خلق أزمة إنسانية، ووضع ضغوط على إنفاق الموازنة العامة للدولة، وحدث ركود اقتصادي كبير في القطاعات غير النفطية . وأدى وجود 3.4 مليون عراقي مشرد داخلياً، وضع ضغوط هائلة على منظومة تقديم الخدمات العامة التي تعاني من ضعف بالفعل . وتشير تقديرات الأمم المتحدة إلى أن هناك 10 ملايين شخص بحاجة إلى مساعدة . وتكبد الحرب مع داعش تكاليف باهظة وصلت نفقات الموازنة ذات الصلة بالأمن من معدات عسكرية وشرطة ورواتب أفراد الجيش والشرطة إلى 14.8 مليار دولار في 2016 حيث قدرت 8 % من الناتج المحلي الإجمالي وما يقارب 18.3 % من إجمالي الإنفاق الحكومي، وثلاثي عجز الموازنة العامة في 2016 ، وعلاوة على ذلك، تأثر النشاط الاقتصادي غير النفطي تأثيراً سلبياً للغاية من جراء هذا الصراع، حيث انكمش هذا القطاع بصورة تراكمية بنسبة بلغت 29.5 % في 2014 وعانت المناطق التي سيطر عليها تنظيم داعش تدمير الأصول الإنتاجية والبنية التحتية، وقطع طرق التجارة أو تقليصها بشدة، مما أدى إلى انهيار ثقة المستثمرين والمستهلكين⁽¹⁴⁾.

3. تضرر الأجيال الحالية والمستقبلية من الدين الخارجي:

إن الأفراد الذين يتحملون تسديد هذه الديون سواء كانوا الأجيال الحالية أم المستقبلية، لذلك تعمل الحكومة على استقطاع جزء من

على الموارد النفطية وإعادة النظر في هيكل الإنفاق، والاتجاه نحو توفير الأموال للاستثمار وإدارة الدين العام⁽¹⁰⁾.

رابعاً: خصائص موازنة البنود المطبقة في العراق

إن إعداد موازنة البنود مجموعة من الخصائص التي تميزه عن الموازنات الأخرى ومنها:⁽¹¹⁾

- 1- إن موازنة البنود ركزت على بنود الأنفاق وليس على كمية الخدمات المقدمة.
- 2- اعتمادها تبويباً نمطياً موحداً لجميع نفقات الإدارات الحكومية، فالتبويب النوعي مثلاً يغطي نفقات الإدارات كافة من دون النظر إلى طبيعة النشاط والوظيفة التي تؤديها كل منها، وهذا ينسجم مع الهدف الرقابي للموازنة.
- 3- غالباً ما يستخدم التبويب المختلط نظراً " لتصنيف النفقات والإيرادات حسب بنود وأنواع الصرف وليس وظائفه.
- 4- التركيز على الدور الرقابي للموازنة إذ تعد الرقابة المالية مسؤولية مركزية للحفاظ على المال العام، كما يجب أن يكون العاملون في جهاز الموازنة ممن لديهم الخبرة بأنظمة المحاسبة الحكومية ووسائل الرقابة المالية وطرق إعداد الموازنة.
- 5- تستند وبشكل أساسي على مؤشرات السنوات السابقة في تقدير النفقات والإيرادات للسنة القادمة.
- 6- تأخذ بالأساس النقدي في نظامها المحاسبي وليس بأساس الاستحقاق.
- 7- أن قوة السلطة التنفيذية من شأنه أن يؤدي إلى نظام مركزي هرمي لتنظيم الموازنة ، ولكن يجب التأكد من أن مركزية جهاز الموازنة الهدف منه زيادة الفاعلية وأحكام الرقابة على الموارد.

المحور الثاني: الكلف الاقتصادية التي ترهق الموازنة العامة بعد

عام 2014

1. الفساد المالي والإداري

يمثل الفساد المالي والإداري والسياسي التحدي الكبير في جميع المؤسسات الحكومية والتي أدت إلى هدر المال العام منذ عام 2003 علماً إن هذا الفساد يحقق أهدافا سياسية لان كثيراً من الأموال المسروقة من المبالغ الخيالية لا يتم الإفصاح عنها، وذلك بسبب الإنفاق الملياري غير المدروس وغير المبرر من مخصصات الإيفادات والقرطاسية والأثاث المسرف لمكاتب الرئاسات الثلاث ورواتب كبار المسؤولين والموظفين وغيرها، لذا

وانخفضت في عام 2016 إلى (48) مليون دولار⁽¹⁵⁾، ويمكن توضيح إجمالي الدين بالجدول رقم (2):

دخولهم لكي تتمكن من تسديد هذه الديون، كما إن ارتفاع مستويات الدين الخارجي تزامن مع تراجع الاحتياطيات الدولية من النقد الأجنبي حيث بلغت في عام 2013 نحو (78) مليون دولار،

جدول (2) متوسط نصيب الفرد من الدين الخارجي للمدة (2015-2019) مليون دينار عراقي

السنة	إجمالي الدين الخارجي (1)	عدد السكان / ألف نسمة (2)	حصة الفرد من إجمالي الدين الخارجي (3)
2015	71079000	35213	2018.54
2016	62962298	36933	1704.77
2017	42540180	37883	1122.93
2018	55163183	38124	1446.94
2019	61156680	39127	1563.03

المصدر: بالاعتماد على

- العمود (1) وزارة المالية، دائرة الدين العام، تقارير ونشرات سنوية مختلفة.

- العمود (2) وزارة التخطيط، الجهاز المركزي للإحصاء والأبحاث نشرات سنوية مختلفة.

- العمود (3) من عمل الباحثان

دينار، بسبب توجه الحكومة إلى إعادة أعمار ما دمرته حرب داعش وعمليات الأعمار والتعويضات وغيرها.

4. أعباء خدمة المديونية

يعكس مؤشر خدمة أعباء الدين (للفوائد فقط) الأقساط التي يجب على الحكومة الالتزام بتسديدها للدولة المقرضة الذي استخدمته في تغطية العجز في الموازنة العامة فكلما زادت المديونية الخارجية زادت أعباء خدمة الدين، مما يؤثر سلباً على الاقتصاد العراقي. جدول (3).

يوضح الجدول مؤشر حصة الأفراد من إجمالي الدين الخارجي، إذا بلغ حصة نصيب الفرد في عام 2015 بلغ (2018.54) مليون دينار، ويعود هذا الارتفاع إلى ارتفاع إجمالي الدين الخارجي بسبب حرب داعش وما رافقها من ارتفاع لنفقات العسكرية والتسليح، ثم أخذت حصة نصيب الفرد من إجمالي الدين بالانخفاض حيث بلغت (1704.77) مليون دينار بعام 2016، فيما أخذت بالانخفاض وصولاً إلى (1446.94) مليون دينار في عام 2018، إلا أنها ارتفعت في عام 2019 لـ (1563.03) مليون

جدول (3) خدمة أعباء الدين الخارجي في العراق للمدة (2015-2019) ألف دينار

السنة	إجمالي الدين الخارجي (1)	الفوائد (2)	نسبة الفوائد الإجمالي الدين الخارجي % (3)
2015	71079000	62700594	88.21
2016	62962298	60507978	96.10
2017	42540180	41088983	96.58
2018	55163183	52468990	95.11
2019	61156680	45340735	74.13

المصدر: بالاعتماد على

- العمود (1) وزارة المالية، دائرة الدين العام، قسم الدين الخارجي سنوات مختلفة

- العمود (2) عدم توفر الأقساط من البنك المركزي ووزارة المالية تم احتساب الفوائد، العمود (3) من عمل الباحثين.

2018 إلا أنها انخفضت في عام 2019 إلى (74.13) وذلك بسبب توجه الحكومة إلى الاقتراض الداخلي من المصارف الداخلية والبنك المركزي العراقي، ومن الجدير بالذكر إن الحكومة ليس

يبين الجدول إن هناك علاقة طردية بين إجمالي الدين الخارجي وأعباء خدمة الدين الخارجي، ففي عام 2015 بلغت نسبة الفوائد (88.21%) ثم أخذت ترتفع هذه النسبة للأعوام 2016 و2017 و

حيث أخذت الدول تبحث عن وسائل جديدة من أجل تمويل العجز في موازنتها لحل مشاكل التضخم والبطالة، فضلاً عن ذلك فموازنة البنود لا تتضمن معلومات وافية عن جميع البرامج الاقتصادية العامة وعليه فأنها لا تحقق ما يتضمنه مبدأ الشمول، إن عدم واقعية المبادئ التي يعتمد عليها هذا الأساس في تخطيط وإعداد الموازنة قد انعكس تأثيره على النقص في الشمولية للتخطيط وللإعداد والذي سيؤدي بدوره إلى تجزئة صنع ووضع السياسات الاقتصادية والمالية مما يجعلها عملية عشوائية غير مبنية على الأسس العلمية والعملية السليمة ولا تحقق تلبية للحاجات العامة التي تروم هذه السياسات إشباعها.

4- صعوبة قياس الأداء

موازنة البنود غالباً ما تتصف بتقديرات النفقات والإيرادات بالمغالاة لعدم استنادها للأساس العلمي والعملية السليم في أعداد التقديرات فضلاً عن ذلك فأن وسائل المتابعة والتقييم ومعايير الأداء غير موجودة مما ينعكس أثره على صعوبة قياس الأداء الحكومي. وعليه فان هذا الأمر يشخص ضعف الاهتمام بكفاية استخدام الموارد الاقتصادية المتاحة للوحدة الاقتصادية أو قياس درجة الفاعلية في تحقيق الأهداف⁽¹⁷⁾، أي عدم التحقق بأن هذه الموارد قد تم استخدامها بشكل صحيح وللغرض المطلوب.

5- البعد السياسي لأهداف الموازنة

إن الموازنة العامة هي عمل سياسي كونها تحمل بين طياتها إمكانات الدولة واتجاهاتها العامة، ويظهر ذلك من خلال نشوء فكرة الموازنة العامة وتطور مفهومها فهي في الأصل تقييد للسلطة الحاكمة وتدعم الديمقراطية الشعبية، حيث أن تطور حقوق الموازنة العامة كان ملازماً لتطور المؤسسات الديمقراطية، وتعتبر هذه السمة عن مبدأ الفصل بين السلطات وذلك من خلال تولي السلطة التنفيذية حق إعداد وتنفيذ الموازنة العامة ومنح السلطة التشريعية حق إقرارها ومراقبتها، وتبدو الوجهة السياسية للموازنة العامة من خلال النفقات العامة الواردة فيها، فكما كانت الأنظمة السياسية ديمقراطية كلما انعكس ذلك على المواطنين كما إن الأنظمة السياسية لا بد لها من أموال لتنفيذ خطتها السياسية وبالتالي تبدو الموازنة العامة هي التعبير الأمثل عن ذلك⁽¹⁸⁾، حيث تميل موازنة البنود على شدة التركيز على حجم المدخلات، وليس على المخرجات، وذلك من خلال الاهتمام بعمليات المساومات السياسية، بمعنى آخر أن النشاطات العامة والمهام يمكن تقريرها بواسطة التفاوض والمساومات المركزة على المدخلات مع إهمال المخرجات، كما إن السلطة التشريعية لا تحصل على تفاصيل واضحة ومحددة عن برامج وأنشطة الوحدات الحكومية الأمر الذي

لديها القدرة الكافية على الوفاء بأصل القرض والفوائد المترتبة عليه، نتيجة انخفاض العوائد النفطية التي تعتمد الحكومة عليها في تسديد خدمة أعباء الدين والذي ينعكس سلباً على معدلات نمو الاقتصاد العراقي.

المحور الثالث: فقدان الجوانب الإستراتيجية للموازنة العامة

1. قصور وإهمال أبعاد التخطيط

أدى تركيز موازنة البنود على التفاصيل واليات إعداد الموازنة والمراجعة والرقابة والمحاسبة إلى إغفال أهمية تخطيط السياسات المالية، فالعاملون في الموازنة لا يهتمون بأمر السياسات المالية وإنما جل اهتمامهم ينحصر في الاقتصاد في الإنفاق، كما إن عدم الاهتمام بتخطيط وضع السياسات المالية يؤدي إلى الدخول في التفاصيل الواسعة التي تؤدي بدورها إلى ضياع الكثير من جهد وقت السلطة المختصة، ولهذا يلاحظ أنه كلما ارتفع السلم الإداري تقلصت سلطة المنفذين والمشرفين في اتخاذ القرارات المالية والتأثير فيها، فضلاً عن الركون إلى الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة له انعكاس سلبي في جانبين الأول هو إن يجعل الاقتصاد العراقي عرضةً للمتغيرات البيئية الخارجية بالعراق من تغير أسعار النفط والعرض والطلب عليه، والجانب الثاني هو إن الاعتماد على الإيرادات النفطية في تمويل الموازنة العامة⁽¹⁶⁾، وتلبية الاحتياجات الآتية مقابل استنفاد موارد الأجيال القادمة.

2. غياب وإهمال وضوح الأهداف

يرتبط عدم الاهتمام بوضع السياسات المالية في ظل استخدام موازنة البنود بإحدى المساوئ الأخرى لهذا النظام وهو عدم تحديد أهداف الوحدات الاقتصادية وأنشطتها، كما أن تطبيقها لا يرافقه تحديد للأهداف العامة للدولة وأولويات البرامج الحكومية وهي إحدى المساوئ المرتبطة بإهمال التخطيط سواء على مستوى المنظمة (المنشأة أو المشروع) أو مستوى الاقتصاد القومي (المستوى العام)، مما يولد انطباعاً لدى السلطة التشريعية أن هناك زيادة في كل بند من بنود الموازنة وأنه من السهولة تخفيض هذه الزيادات من دون الاهتمام بالأهداف أو البرامج.

3. مبادئ غير واقعية

أن ظهور الأفكار والمفاهيم الجديدة وتبدل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، أدى إلى ضعف التركيز على مبادئ الموازنة مما يجعل هذه المبادئ أمراً غير واقعي، فمثلاً "تضاءل الاهتمام بسنوية الموازنة بشكل تدريجي كأحد المبادئ المهمة لأن بعض النفقات قد يمتد تأثيرها لأكثر من سنة، كذلك مبدأ توازن الموازنة لم يعد أمراً مهماً بظهور نظرية كينز الاقتصادية والمالية،

اعتذاره عن تدقيق الحساب الختامي للسنة 2015 ما لم يجر تسجيل مبالغ الاقتراض الخارجي في السجلات المحاسبية وإظهارها في الحساب الختامي⁽²⁰⁾، وهذا ما تفقده الموازنة العامة في مرحلة التشريع كون موازنات المدة المذكورة لم تقدم للبرلمان العراقي برفقة الحسابات الختامية مما يفقدها جنبتها التشريعية وتفقدتها الموضوعية في تحديد حجم الإنفاق العام.

2. فقدان جانب التصميم للموازنة العامة

لم تصمم الموازنات المنفذة بعد عام 2003 وفقاً لأسس معايير دولية معتمدة من قبل صندوق النقد الدولي متمثلة بمبدأ الشفافية في الموازنة والتي تم تحديدها من قبل الصندوق بأربع مجالات أساسية وهي: (المسؤوليات ووضوح الأهداف، وتوفير المعلومات للمجتمع، وتحضير وتطبيق منفتح لها، وضمانات النزاهة)⁽²¹⁾، إن الآليات المتبعة في تنفيذ الموازنة العامة يتم من خلال إتباع الأسلوب المالي المحاسبي التقليدي الذي لا يتماشى مع المعايير المحاسبية الدولية، ومن الجدير بالذكر قد أمهل البنك الدولي العراق، فترة زمنية سابقة، تمتد إلى نهاية عام 2021 لتطبيق معايير المحاسبة الدولية، في اعتماد الموازنة العامة، فأصبح عجز الموازنة العامة في العراق أمراً شائعاً، فعندما يسود عجز الموازنة العامة في سنة معينة، فإن السلطات الحكومية لا تحقق إيرادات كافية مثل الضرائب والمصادر الأخرى لتغطية إجمالي النفقات في موازنتها العامة، ومن خلال مقارنة حجم الإنفاق العام مع حجم الإيرادات العامة للمدة (2015-2019) وكما موضح بالجدول رقم (4):

لا يساعد على إبراز السياسة المالية للدولة، فضلاً عن ذلك فإن هذا الأسلوب يركز على خلق الالتزامات الجديدة وبصورة تدرجية أي زيادة التخصيصات بنسبة معينة عن السنة السابقة، مما يؤدي إلى تزايد التكاليف المترجمة مع استمرارية الضغوط السياسية.

المحور الرابع: فقدان المنهج الاقتصادي للموازنة العامة

1. فقدان جانب التشريع للموازنة العامة والحسابات الختامية

تعد وزارة المالية الجهة التي تتولى إعداد الحسابات الختامية في العراق وهي الجهة التي تتولى إعداد الموازنة العامة، وفق ما أكدت عليه المادة (17) من قانون أصول الحسابات العامة رقم (28) لسنة 1940: (على وزير المالية إن يتخذ التدابير اللازمة لطبع حسابات الحكومة العامة السنوية وتقديمها إلى البرلمان، خلال شهر كانون الثاني من كل سنة، وتحتوي الحسابات المذكورة على جميع المصروفات والواردات التي دفعت وقبضت خلال السنة المالية المختصة بصورة مفصلة وعلى البرلمان إن يتخذ ما يلزم لتشريعها)، في حين نصت تعليمات الموازنة من كل عام على أنه: (يقتضي على وحدات الإنفاق الالتزام بتقديم الحسابات الختامية للسنة المالية الحالية إلى ديوان الرقابة المالية في موعد أقصاه 1/31 لغرض إجراء أعمال الرقابة والتدقيق عليها)⁽¹⁹⁾، ومن الجدير بالذكر إن وزارة المالية لم تسجل مبالغ الاقتراض الخارجي في سجلاتها المحاسبية ولا ضمن الحساب الختامي وقد سجل ديوان الرقابة المالية الاتحادي منذ عام (2006-2013)، واصدر ديوان الرقابة كتابه المرقم (10505) بتاريخ 2017/5/22 المتضمن

جدول (4) الموازنات العامة المخططة للمدة (2015 – 2019) (ألف دينار)

السنة	الإيرادات العامة	النفقات العامة	العجز المخطط	نمو العجز المخطط %
2015	94048364139	119462429549	25414065410	-
2016	81700830138	105895722619	24194919481	- 4.79
2017	82069669668	107089521545	21659739790	- 10.47
2018	91643667236	104158183734	12514516498	- 42.22
2019	105569686870	133107616412	27537929542	120.04

المصدر: قوانين الموازنة العامة لأعداد وسنوات مختلفة (2015 – 2019)

انخفاض أسعار النفط عالمياً، مقابل انخفاض كبير بحجم الإيرادات العامة، وصولاً إلى عام 2019 إذ بلغ حجم النفقات العامة (133,107) تريليون دينار، مقابل حجم الإيرادات العامة بلغ (105,569) تريليون دينار، وبعجز مخطط بلغ (27,537) تريليون دينار، مما يعني تفوق النفقات العامة على الإيرادات العامة

يوضح الجدول إن حجم الإنفاق العام بتزايد بشكل كبير خلال مدة الدراسة حيث بلغ حجم الإنفاق العام (119,946) تريليون دينار في عام 2015، مقابل إيرادات عامة بلغت (940,483) تريليون دينار، وبواقع عجز مخطط بلغ (254,140) تريليون دينار، ثم أخذت النفقات العامة بالتذبذب بسبب الأزمة المالية الناتجة بسبب

توجه إلى تفعيل الأجهزة الإنتاجية لتمارساً آثاراً إيجابياً على الدخل القومي النقدي والحقيقي، فعند متابعة تنفيذ قوانين الموازنة العامة للسنوات (2015-2019) يلاحظ عدم التقيد بالتخصيصات المرصودة في قوانين الموازن العامة الصادرة، كما أظهرت نتائج تنفيذ الموازنة العامة وجود فائض في الإيرادات، بالرغم من إتباع الحكومة إجراءاتها التقشفية نتيجة لتطبيق شروط صندوق النقد الدولي، وبالرغم من وجود فوائض مالية إلا إن الحكومة العراقية مستمرة بالاقتراض من الجهات المانحة⁽²²⁾، ويمكن توضيح الفرق من خلال الجدول رقم (5):

جدول (5) النفقات العامة المخططة والفعلية والفرق بينهما ونسبة التنفيذ الفعلي للمدة (2015-2019) (ألف دينار)

السنة	النفقات العامة المخططة (1)	النفقات العامة الفعلية (2)	الفرق بين النفقات المخططة والفعلية (3)	نسبة التنفيذ % (4)
2015	119462429549	70397515461	49064914088	58.9
2016	105895722619	67067433921	38828288698	157.8
2017	107089521545	75490115439	31599406106	141.8
2018	104158183734	63159398196	40998785538	164.9
2019	133107616412	111722256551	21385359861	119.1

المصدر: بالاعتماد على

- عمود (1) قوانين الموازنات للأعداد مختلفة للسنوات (2015-2019)
- العمود (2) وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة.
- العمود (3) و (4) من عمل الباحثين

4. فقدان التعزيز المالي للإيرادات العامة بالموازنة العامة
تمثل الإيرادات العامة الكفة الثانية للموازنة العامة في العراق، التي تشكل الإيرادات النفطية الجزء الأكبر منها، في ظل تدني المصادر الإيرادية الأخرى (الضرائب، والرسوم، والإيرادات الأخرى)، التي تحصلت عليها الحكومة خلال السنة المالية، من أجل تغطية بنود الإنفاق العام، التي تقدر على أساس بيع برميل النفط الخام المصدر بسعر مخطط والذي يعتمد بالموازنة العامة علماً إن هذه الأسعار منخفضة جداً مقارنة بالسعر الفعلي للبرميل الواحد في الأسواق العالمية، ومن خلال متابعة الإيرادات العامة المخططة والإيرادات العامة الفعلية التي حصلت عليها الحكومة نتيجة التحصيل الفعلي طوال السنة المالية يتضح إن هناك فرقاً كبيراً وشاسعاً بينهما، مما يعطي صورة مشوهة لمتخذي القرار، فضلاً عن تدني مستوى السياسة الاقتصادية التي صممت من أجلها الموازنة العامة، ويمكن توضيح الفرق بين المخطط والفعلي من خلال الجدول رقم (6):

بسبب عجز الموارد المالية الأخرى من النهوض بمستوى التغطية المالية.

3. فقدان الفائض الحقيقي للموازنة العامة

يتصف الاقتصاد العراقي بأنه اقتصاد ريعي يعاني من اختلالات هيكلية كبيرة ومنها الموازنة العامة للدولة العراقية واعتمادها بشكل رئيسي على إيرادات النفط الخام في تمويل موازنتها، وضعف الإيرادات العامة غير النفطية، فقد أصدرت الحكومة العراقية قوانين موازنتها العامة للمدة (2015-2019) بالعجز المخطط وهذه الموازنات غير ملائمة للوضع الاقتصادي في العراق، كون العراق جهازه الإنتاجي غير مرن وان الزيادة في النفقات العامة لا

يبين الجدول إن هناك تباين كبير لنسب التنفيذ المالي للنفقات العامة للمدة (2015-2019) تراوحت بين (58.9% - 164.9%) أي أنها تجاوزت سقف الإنفاق العام، مما يعني وجود هدر في الموارد المالية نتيجة التغيرات السياسية والإنفاق العسكري، كما يبين الجدول الفارق الكبير الذي تم تغطيته أساساً من الاقتراض الداخلي والخارجي في مرحلة الإعداد والتحضير والمصادقة التشريعية، وبين النفقات العامة الفعلية التي تبين نسب كبيرة جداً من التنفيذ، وهذا الفارق يعود إلى فقدان أهداف التخطيط الأساسية وهي الإنتاجية من النفقة العامة، والكفاءة منها، فضلاً عن صياغة بنود الإنفاق العام صوب الأهداف السياسية التي تبحث عنها الحكومات المتعاقبة، ومن هنا تفقد الموازنة أهم بنودها نتيجة تشوه إعدادها وتحضيرها.

جدول (6) الإيرادات العامة المخططة والإيرادات العامة الفعلية ونسب التنفيذ المالي للمدة (2015-2019) (ألف دينار)

السنة	الإيرادات العامة المخططة (1)	الإيرادات العامة الفعلية (2)	الفرق بين الإيرادات المخططة والفعلية (3)	نسبة التنفيذ (4)
2015	94048364139	84955203802	9093160337	90.33
2016	81700830138	54409269919	27291533219	66.59
2017	82069669668	77422172930	4647496738	94.33
2018	91643667236	88620129525	3023537711	96.70
2019	105569686870	107566253461	-1996566591	101.89

المصدر: بالاعتماد على

- عمود (1) قوانين الموازنات لأعداد مختلفة للسنوات (2015-2019)

- العمود (2) وزارة المالية، دائرة الموازنة العامة.

- العمود (3) و (4) من عمل الباحثين

5. فقدان المعالجة الناجمة للعجز المزمن بالموازنة العامة

يعد العجز الصفة المتلازمة للموازنة العامة والسبب يعود إلى السياسة الاتفاقية التوسعية في العراق، وتباطؤ نمو الإيرادات العامة وعدم قدرتها على تغطية إجمالي النفقات العامة، التي تنعكس آثاره السلبية على قيمة العملة العراقية وكذلك على الادخار والاستثمار، واتساع حالة اللاتوازن الداخلي والخارجي، فالسلطات الحكومية لا تستطيع تحقيق إيرادات كافية من الضرائب والمصادر الأخرى لتغطية العجز في موازنتها⁽²³⁾، حيث تعد الموازنة العامة أداة تمارس الحكومة من خلالها سياستها المالية، أي إن يتم تنظيم الموازنة العامة بفائض في فترات التضخم وبالعكس تنظم بعجز في حالة الانكماش، ويتحقق ذلك من خلال سياسة مالية لها الحرية في تحريك مفردات الموازنة العامة، من خلال توجيه الإنفاق العام وفق معيار اقتصادي يحقق الكفاءة في توزيع الموارد الاقتصادية، نحو القطاعات الإنتاجية، والمجالات التي تحقق أكبر منفعة عامة⁽²⁴⁾، والجدول (7) يوضح ذلك :

جدول (7) العجز المخطط والعجز الحقيقي والفرق بينهما للمدة (2015-2019) (ألف دينار)

السنة	2015	2016	2017	2018	2019
العجز المخطط (1)	25414065410	24194919481	21659739790	12514516498	27537929542
العجز الحقيقي (2)	14557688342	-12658164002	1932057490	25460731329	4156003091
الفرق = المخطط - الحقيقي (3)	1085296576	36853083483	233916489	-12946214831	23381926451
الحقيقي \ المخطط (4) %	% 57	% 52	% 8.9	% 203	% 15

المصدر: من عمل الباحثان بالاعتماد:

- العمود (1) بيانات قوانين الموازنة العامة لأعداد مختلفة للسنوات (2015-2019)

- العمود (2) وزارة المالية/ دائرة المحاسبة، قسم التوحيد/ تقرير تنفيذ الموازنة على مستوى الوزارات

- العمود (3) و (4) من عمل الباحثين

فإن إجمالي التخصيصات الاستثمارية للقطاع الزراعي والصناعي في الموازنة تساوي 190.899 مليار دينار حيث إنها تشكل 0.5 % من إجمالي الإنفاق العام بالموازنة العامة.

7. فقدان الاستخدام الأمثل وحرق الموازنة العامة

إن تأخر وصول الاعتمادات السنوية في الموازنة العامة التي تتمثل بالشق الاستثماري من الموازنة إلى الوحدات الإدارية الحكومية يعرض هذه التخصيصات إلى الهدر من خلال إتباع آلية الصرف المتسرع في الأشهر الأخيرة من السنة المالية للتأكيد على عدم حصولها على أكثر مما ينبغي من التخصيصات لان عدم الصرف يعني إعادة هذه التخصيصات إلى الخزينة العامة مما يؤثر في السنة القادمة حصول هذه الوحدات الحكومية على أكثر مما ينبغي مما يستدعي تخفيض تخصيصاتها وهذا بالحقيقة يمثل حرقاً للموازنة العامة، بينما يمكن تجنب حرق الموازنة كوسيلة لتخفيض العجز النقدي في الموازنة العامة، بينما يمكن توفير هذه المبالغ من خلال السماح للوحدات الحكومية بترحيل الاعتمادات غير المستخدمة، في نهاية السنة المالية إلى السنة المالية المقبلة، حيث يتم دفع المكمل لهذه المبالغ المرحلة⁽²⁶⁾، فضلاً عن إرجاع قسم كبير من المبالغ المخصصة للوزارات أو الهيئات العامة التي لم تستطع صرفها خلال السنة إلى الخزينة العامة، وهذا يدل على ضعف تحضير الموازنة العامة بالوقت المحدد مما يؤثر سلباً على التأخير في اعتمادها، فضلاً عن وجود فجوة زمنية بين إشعار وزارة المالية بإطلاق الصرف وإيداع المبالغ⁽²⁷⁾، مما يؤدي إلى عدم تنفيذ المشاريع وانجازها في أوقاتها المحددة.

الاستنتاجات والتوصيات

أولاً: الاستنتاجات

1. التأخر في أعداد الحسابات الختامية كونها بيانا كشفياً يتضمن النفقات العامة، التي أنفقت والإيرادات العامة، التي حصلت خلال فترة مالية غالباً ما تكون سنة، فإن الاختلاف المحوري يتمثل في إن الموازنة العامة تتضمن أرقاماً تقديرية، في حين إن الحسابات الختامية تتضمن أرقاماً حقيقية فعلية، والذي يصدر عن الفترة ذاتها التي تكون قد نفذت فيها الموازنة العامة، وبمقارنة أرقام الموازنة العامة بأرقام الحساب الختامي، يمكن معرفة مدى صحة أرقام الموازنات العامة ومطابقتها للواقع.
2. عدم وجود رؤية حكومية حول مسار وطبيعة الإصلاح الاقتصادي، الذي تسعى الحكومة إلى تحقيقه، ولم توضح الحكومة في موازنتها عن الإجراءات لتنفيذ البرنامج المتكامل

من خلال دراسة قوانين الموازنة العامة للمدة (2015-2019) ومتابعة نتائج التنفيذ ومطابقتها تبين وجود كثير من الفروقات وعدم الدقة في تنفيذ بنود الإنفاق، حيث تبين إن إعداد الموازنة العامة للمدة المذكور يتم بعجز مخطط كبير يتم تمويله من الاقتراض الداخلي والخارجي، حيث بلغ العجز المخطط (25414065410) ألف دينار في عام 2015 بينما يبلغ العجز الفعلي (14557688342) ألف دينار وبفارق بين العجزين المخطط والفعلي بلغ (1085296576) ألف دينار، حيث يشكل العجز الفعلي من العجز المخطط (57%)، مما يشير ذلك إلى سوء التخطيط والتنفيذ وخلال المدة المذكور يبتعد العجز المخطط عن العجز الفعلي وصلاً إلى عام 2017 حيث يشكل العجز الفعلي من المخطط (8.9%) وبفارق بلغ (233916489) ألف دينار، وهذا يعود إلى بعض الإجراءات التي اتخذتها الحكومة بترشيق الإنفاق للرئاسات الثلاث وتقليص رواتب الدرجات الخاصة واستقطاعات الموظفين وغيرها، فيما بلغ العجز الحقيقي (25460731329) ألف دينار في عام 2018 وبنسبة (203%)، ويعود هذا العجز الفعلي إلى ارتفاع النفقات السيادية ومنها نفقات تمويل المفوضية المستقلة للانتخابات وإجراء الانتخابات في عام 2018 مما يتطلب توفير المستلزمات الضرورية، فضلاً عن نفقات الطاقة والكهرباء وغيرها، ومن الجدير بالذكر إن تمويل العجز المخطط يتم عن طريق القروض الأجنبية، مما يغرق العراق بالديون وفوائد الديون ويجعل العراق تابع لسياسات وشروط المنظمات المانحة للقروض.

6. فقدان مصادر التنوع الاقتصادي بالموازنة العامة

قدرت الحصة النسبية لقطاعي الزراعة والصناعة مجتمعةً من الإنفاق الاستثماري ما نسبته (0.5 %) من إجمالي النفقات العامة، مما يقودنا إلى تساؤل كيف يمكن إن يتطور اقتصاد البلد، وهو يخص نصف الواحد بالمائة من موازنته الاستثمارية للزراعة والصناعة، وهو ما يضع علامات استفهام كبيرة حول الكيفية التي ينبغي إن يتم بها تنويع الاقتصاد العراقي، في ظل الإهمال المتعمد لهذين القطاعين، والتي تعبر عنه التخصيصات الضئيلة للصناعة والزراعة، اللتين تعدان الأساس والمرتكز لأي سياسة اقتصادية، تستهدف التنويع الاقتصادي، وتنويع مصادر الدخل، ودونهما يصبح الحديث عن التنويع الاقتصادي غير جدي ويفتقد إلى المصداقية حيث قدرت التخصيصات في موازنة عام 2019 كما يأتي:⁽²⁵⁾

التخصيصات الاستثمارية للزراعة = 100.325 مليار دينار
التخصيصات الاستثمارية للصناعة = 90.574 مليار دينار

4. تعزيز العلاقة بين السلطة التشريعية والمؤسسات الرقابية والتعاون فيما بينها من أجل تعزيز الشفافية في الموازنة العامة للدولة وتحقيق الأهداف المشتركة التي تسعى إلى استخدام الموارد العامة بكفاءة عالية لبلوغ تنمية مستدامة ومتنوعة.
5. عند إقرار الموازنة يجب أن يودع جميع ما يقبض من الإيرادات كالضرائب والرسوم والأرباح وعوائد الدولة من إدارة أملاكها ونشاطها في الخزينة العامة للدولة، ولا يجوز تخصيص أي جزء من أموال الخزينة أو الإنفاق منها لأي غرض لم يدرج ضمن بنود الإنفاق في الموازنة مهما كان نوعه.

الهوامش

- (1) ماهر موسى ألبعدي، المحاسبة الحكومية وحسابات الموازنة، مطبعة المصارف، بغداد، ط 2، 1985، ص 44
- (2) مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة مفهومها وأساليب إعدادها واتجاهاتها الحديثة، 1999، ص 37
- (3) نجم عبد عليوي، دراسة وتحليل هيكل الموازنة العامة لدولة العراق من 2003 - 2007، جامعة الكوفة، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، 2009، ص 1.
- (4) عمرو هشام محمد، المالية العامة والسياسة المالية وتطوراتها الحديثة، الطبعة الثالثة، مكتبة العراق للطباعة والنشر، العراق، 2018، ص 158.
- (5) للمزيد كذلك انظر:- بتول حسن رداد الزبيدي، تقييم أداء الموازنة العامة في العراق للمدة (2012-2003)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة واسط، 2014، ص 34 - 40.
- (6) ميثم لعبيبي إسماعيل، توجهات الاستثمار في الاقتصاد العراقي بعد نيسان 2003 (قراءة في الدستور والموازنة العامة) مؤسسة مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري، متاح على الانترنت: www.madarik.net
- (7) وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، إستراتيجية التنمية الوطنية (2007-2010)، ص 33.
- (8) إسماعيل عبيد حمادي، الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي التشخيص وسيلة المعالجة، بحث منشور في كتاب (رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي)، العدد الثالث، مركز العراق للدراسات، 2006، ص 34-35.

للإصلاح الاقتصادي، الذي يهدف إلى تحقيق معدلات نمو اقتصادي مرتفعة، ورفع معدلات التشغيل والاهتمام بالحماية الاجتماعية، إذ إن الموازنات فقدت المؤشرات الكمية المتعلقة بمعدلات النمو والبطالة، ومعدلات الدين الحكومي، ومعدلات التضخم، ومعدل نمو الاقتصاد العالمي، كما لم توضح توجهات السياسة المالية في العراق والتحديات التي تواجهها.

3. إن اقتراح وضع الإيرادات ما هو إلا عملية تقديرية تقوم بها جهة إعداد مشروع الموازنة ابتداءً، ومن ثم فإن هذه التقديرات لا تمثل صورة حقيقية للنفقات التي سيتم أنفاقها فعلاً أو الإيرادات التي سيتم تحصيلها في السنة القادمة، ومن هنا تبرز الحاجة إلى دقة ووضوح هذه التقديرات، ولاسيما فيما يتعلق بسعر النفط المخطط الذي يعد الأساس في تقدير العائدات النفطية للبلاد.

4. تقتضي الضرورة ضغط النفقات التشغيلية إلى أدنى حد ممكن وبخاصة فقرة الرواتب التي تشكل جانباً مهماً من النفقات التشغيلية من خلال إلغاء القوانين التي تسمح للمواطن العراقي إن يتقاضى أكثر من راتب واحد وإلغاء الرواتب التقاعدية للذين ليس لهم خدمة وظيفية لا تقل عن 15 عاماً.
5. معضلة الفساد الشائع في العراق، والتي تشكل عقبة أمام تنفيذ مشاريع الموازنة بشكل كفاء، ويعرقل تقديم الخدمات العامة بشكل مقبول.
6. وجود فجوة زمنية بين اعتماد الموازنة العامة من البرلمان، وبين إشعار وزارة المالية لإطلاق صرف مبالغ التخصيصات من جهة، وبين إيداع تلك المبالغ في حسابات الوزارة من جهة أخرى، وهذا الأمر قد يترك تأثيراً مباشراً سلبياً على انطلاق تنفيذ المشاريع وسرعة إنجازها.

التوصيات

1. تأسيس مكتب خاص بالموازنة من شأنه توفير المعلومات الخاصة بالموازنة بشفافية تامة وبما يسمح للسلطة التشريعية والمواطنين من معرفة الكيفية التي تنفق فيها الأموال مما يفسح المجال للمحاسبة والحد من الفساد.
2. منح ديوان الرقابة المالية والمؤسسات الرقابية الأخرى، مراقبة إيرادات الدولة ونفقاتها، وبما يمكنها من اكتشاف مكامن الخلل والفساد الذي يحصل في الموازنة ومعالجته.
3. مراجعة ودراسة الاتفاقات المتعلقة بالمشاريع التنموية والاستثمارية لغرض ملاحظة أوجه الصرف ومواطن الهدر والضياع وتوجيه الأموال نحو النفع العام.

- (9) فلاح خلف الربيعي، سبل مواجهة آثار التكيف الهيكلي على الاقتصاد العراقي، مجلة علوم إنسانية، العدد 26، ص 10، 2006.
- (10) وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية (2010-2014)، المؤتمر الأول، بغداد، 2012.
- (11) سليمان اللوزي، وآخرون، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، 1997، ص 41.
- (12) د. غفران حاتم علوان، ريام علي طالب، تحليل العلاقة بين عجز الموازنة العامة والدين الخارجي في العراق للمدة (1990 - 2016)، بحث مستل من رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 2018، ص 403.
- (13) عبد الجبار النوري، ديون العراق البغيضة والسيادية الأسباب والمعالجة، مقال منشور بالموقع www.ishartv.com
- (14) تقرير موظفي صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني (قيد الإصدار) كانون الأول، 2016، ص 2
- (15) غفران حاتم علوان، ريام علي طالب، مصدر سابق، ص 404 - 406.
- (16) د. سلمان حسين عبد الله، سناء احمد ياسين، إشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 22، العدد 87، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 2016، ص 527.
- (17) بتول حسن رداد الزبيدي، مصدر سابق، ص 163 - 164.
- (18) جاسم محمد دايش، فكرة الموازنة العامة للدولة، الحوار المتمدن، العدد 5915، 2018/6/26
- (19) د. زياد خالد المفرجي، دور السلطة التشريعية والتنفيذية في الحسابات الختامية دراسة في ضوء الدستور العراقي والتشريعات المالية، مجلة الدنانير، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة العراقية، العدد 1، 2012، ص 330 - 331
- (20) د. سالم عواد هادي، عبيد علي ناصر، دور أدوات السياسة المالية لتخفيض عجز الموازنة العامة للدولة على وفق شروط صندوق النقد الدولي (بحث تطبيقي في وزارة المالية - دائرة الموازنة)، مجلة دراسات محاسبية ومالية (JAFS)، المجلد 14، العدد 48، 2019، ص 11
- (21) د. نبيل جعفر عبد الرضا، الموازنة الاتحادية في العراق لعام 2013 عرض وتقييم، مركز الرافدين للدراسات والبحوث الإستراتيجية، بحوث ودراسات اقتصادية، تاريخ النشر 29 / 2013 / 1
- (22) د. سالم عواد هادي، عبيد علي ناصر، مصدر سابق، ص 11-12.
- (23) د. نبيل مهدي الجنابي، آثار عجز الموازنة العامة الاتحادية على الميزان التجاري العراقي دراسة قياسية للمدة (2003-2011)، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثامن، 2012، ص 9.
- (24) د. عبد الحسين العنبيكي، الموازنة العامة الفيدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد السابع عشر، 2008، ص 17.
- (25) قانون الموازنة العامة العراقية، جريدة الوقائع العراقية، 2019، العدد 4529
- (26) سالم عبد الحسين سالم، عجز الموازنة العامة ورؤى وسياسات معالجته مع إشارة خاصة للعراق للمدة (2003-2012)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 18، العدد 68، ص 303.
- (27) نجم عبد عليوي، مصدر سابق، ص 7.

المصادر

- إسماعيل عبيد حمادي، الاختلالات الهيكلية في الاقتصاد العراقي التشخيص وسيلة المعالجة، بحث منشور في كتاب (رؤية في مستقبل الاقتصاد العراقي)، العدد الثالث، مركز العراق للدراسات، 2006.
- بتول حسن رداد الزبيدي، تقييم أداء الموازنة العامة في العراق للمدة (2003-2012)، رسالة ماجستير، كلية الإدارة والاقتصاد، جامعة واسط، 2014.
- تقرير موظفي صندوق النقد الدولي الخاص باتفاق الاستعداد الائتماني (قيد الإصدار) كانون الأول، 2016.
- جاسم محمد دايش، فكرة الموازنة العامة للدولة، الحوار المتمدن، العدد 5915، 2018/6/26.
- د. زياد خالد المفرجي، دور السلطة التشريعية والتنفيذية في الحسابات الختامية دراسة في ضوء الدستور العراقي والتشريعات المالية، مجلة الدنانير، كلية الإدارة والاقتصاد، الجامعة العراقية، العدد 1، 2012.
- د. سالم عواد هادي، عبيد علي ناصر، دور أدوات السياسة المالية لتخفيض عجز الموازنة العامة للدولة على وفق شروط صندوق النقد الدولي (بحث تطبيقي في وزارة المالية - دائرة الموازنة)، مجلة دراسات محاسبية ومالية (JAFS)، المجلد 14، العدد 48، 2019.

- سالم عبد الحسين سالم، عجز الموازنة العامة وروى وسياسات معالجته مع إشارة خاصة للعراق للمدة (2003-2012)، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة بغداد، المجلد 18، العدد 68.
 - د. سلمان حسين عبد الله، سناء احمد ياسين، إشكالية الموازنة العامة في ظل التشريع العراقي، مجلة العلوم الاقتصادية والإدارية، المجلد 22، العدد 87، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 2016.
 - سليمان اللوزي، وآخرون، إدارة الموازنات العامة بين النظرية والتطبيق، دار الميسرة للنشر والتوزيع والطباعة، الطبعة الأولى، 1997.
 - د. عبد الحسين العنكي، الموازن العامة الفيدرالية والتوزيع الأمثل للإيرادات النفطية العراقية، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، العدد السابع عشر، 2008.
 - عبد الجبار أنوري، ديون العراق البغيضة والسيادية الأسباب والمعالجة، مقال منشور على الموقع: www.ishartv.com
 - عمرو هشام محمد، المالية العامة والسياسة المالية وتطوراتها الحديثة، الطبعة الثالثة، مكتبة العراق للطباعة والنشر، العراق، 2018.
 - د. غفران حاتم علوان، ريام علي طالب، تحليل العلاقة بين عجز الموازنة العامة والدين الخارجي في العراق للمدة (1990 - 2016)، بحث مستل من رسالة ماجستير، جامعة بغداد، كلية الإدارة والاقتصاد، 2018.
 - فلاح خلف الربيعي، سبل مواجهة آثار التكيف الهيكلي على الاقتصاد العراقي، مجلة علوم إنسانية، العدد 26، 2006.
 - ماهر موسى العبيدي، المحاسبة الحكومية وحسابات الموازنة، مطبعة المصارف، بغداد، ط 2، 1985.
 - مجيد عبد جعفر الكرخي، الموازنة العامة للدولة مفهومها وأساليب إعدادها واتجاهاتها الحديثة، 1999.
 - ميثم لعبيبي إسماعيل، توجهات الاستثمار في الاقتصاد العراقي بعد نيسان 2003 (قراءة في الدستور والموازنة العامة) مؤسسة مدارك لدراسة آليات الرقي الفكري، متاح على الانترنت: www.madarik.net
 - د. نبيل جعفر عبد الرضا، الموازنة الاتحادية في العراق لعام 2013 عرض وتقييم، مركز الرافدين للدراسات والبحوث الإستراتيجية، بحوث ودراسات اقتصادية، تاريخ النشر 29 / 1 / 2013.
 - د. نبيل مهدي الجنابي، آثار عجز الموازنة العامة الاتحادية على الميزان التجاري العراقي دراسة قياسية للمدة (2003-2011)، مجلة الكوت للعلوم الاقتصادية والإدارية، العدد الثامن، 2012.
 - نجم عبد عليوي، دراسة وتحليل هيكل الموازنة العامة لدولة العراق 2003 - 2007، بحث منشور، مجلة الغري للعلوم الاقتصادية والإدارية، جامعة الكوفة، 2009.
- القوانين والتقارير الرسمية**
- قانون الموازنة العامة العراقية، جريدة الوقائع العراقية، 2015 - 2016 - 2017 - 2018 - 2019
 - وزارة التخطيط، خطة التنمية الوطنية (2010-2014)، المؤتمر الأول، بغداد، 2012.
 - وزارة التخطيط والتعاون الإنمائي، إستراتيجية التنمية الوطنية (2007-2010).
 - بيانات قوانين الموازنة العامة لأعداد مختلفة للسنوات (2015-2019)
 - وزارة المالية/ دائرة المحاسبة، قسم التوحيد/ تقرير تنفيذ الموازنة على مستوى الوزارات